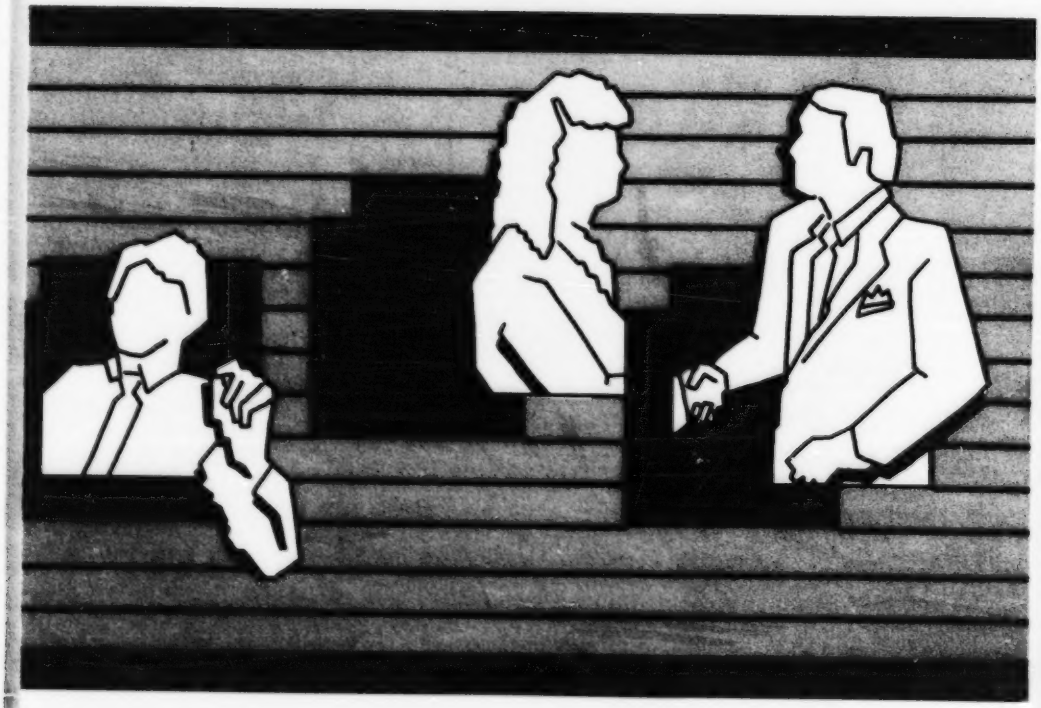
Collection « innovation et administration publique » 6

Médiation et administration publique



Québec

88-03559/

Collection « innovation et administration publique » 6

Médiation et administration publique

par
Gilles Carignan
Marie-Paule Dubé
Hélène Garneau
Paul Périard

Conseil du trésor
Centre pour le développement
de la productivité dans le secteur public

TABLE DES MATIÈRES

3 **Introduction**
par Paul Périard*

7 **La médiation des CSS de Montréal et de Québec à la Chambre de la famille de la Cour supérieure**
par Hélène Garneau*

15 **Médiation et conciliation à la Régie du logement**
par Gilles Carignan*

25 **Le Service de médiation préventive du ministère du Travail**
par Marie-Paule Dubé*

37 **Entrevue avec Me René Dussault, professeur à l'École nationale d'administration publique**
par Hélène Garneau et Marie-Paule Dubé

* Les auteurs sont membres du personnel du Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public.

Pour des raisons de commodité, on utilise les termes génériques pour désigner des personnes, des fonctions et des titres, laissant aux *lecteurs* et aux *lectrices* le soin de les adapter au masculin ou au féminin lorsque le contexte s'y prête.

ISBN 2-550-17659-6
Dépôt légal — 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

INTRODUCTION

La médiation constitue essentiellement une intervention qui a pour but de permettre la solution de conflits ou de divergences par voie de consensus.

Contrairement à un juge ou à un arbitre, le médiateur n'a pas de rôle décisionnel. Il utilise ses connaissances et ses habiletés pour faciliter, à des personnes ou à des groupes, l'expression de leurs besoins et de leurs attentes afin qu'eux-mêmes, sur une base tout à fait volontaire, adoptent des solutions qui soient pour eux les plus satisfaisantes.

Pourquoi traiter de ce type d'intervention dans une collection intitulée « innovation et administration publique » ? Plusieurs raisons militent en faveur de ce choix.

- **Il s'agit d'une innovation majeure.**

L'existence de services de médiation sur une base organisée est relativement nouvelle au Québec. Les premières expériences datent du début des années 80 et sont déjà en voie de modifier sensiblement les modes traditionnels d'intervention tant au plan des services individuels ou de groupes qu'à celui des organisations.

- **Il s'agit d'une innovation qui origine de l'administration publique.**

C'est notamment grâce à la créativité de personnes oeuvrant au sein de l'administration publique que les services de médiation ont été créés et se sont développés dans différents secteurs au Québec.

Il en est ainsi, à titre d'exemples, de la médiation préventive en milieu de travail, de la conciliation à la Régie du logement, de la médiation à la Cour des petites créances, des actions de médiation du Protecteur du citoyen et de la médiation à la Chambre de la famille de la Cour supérieure.

- **Il s'agit d'une innovation particulièrement significative de productivité et de qualité du service à la clientèle.**

Il est en effet démontré que la médiation répond mieux aux besoins et aux attentes des clientèles, qu'elle a un

effet préventif important, qu'elle facilite les communications postérieures entre les personnes et qu'elle génère des économies appréciables.

De fait, dans plusieurs secteurs où la médiation est appliquée, on observe un rapport coûts-bénéfices avantageux.

La médiation répond donc aux impératifs d'efficience, d'efficacité et de qualité du service à la clientèle, qui sont au centre des actions proposées* pour une rénovation de l'administration publique québécoise.

- **La médiation est appelée à connaître d'importants développements dont les indices sont déjà facilement observables.**

La médiation est appliquée tant en faveur d'individus et de petits groupes, qu'au sein d'organisations entières, avec une perspective de gains tout aussi prometteurs et avantageux dans tous les cas.

Elle semble en outre devoir prendre une place de plus en plus importante dans des secteurs où l'on déplore un trop haut degré de judiciarisation, qu'il s'agisse de matières civiles, de matières administratives ou de relations du travail.

Ainsi, le ministre de la Justice annonçait récemment son intention de généraliser à l'ensemble des tribunaux judiciaires en matières civiles l'expérience de médiation vécue avec succès à la Cour des petites créances. Par ailleurs, le ministre du Travail déposait à l'Assemblée nationale, le 7 mai 1987, un projet de loi à l'effet de créer une Commission des relations du travail dont l'approche serait prioritairement axée sur la médiation plutôt que sur la judiciarisation.

---

* *Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique*, Rapport du comité directeur, Gouvernement du Québec, 1er trimestre 1987.

□ **La gestion moderne peut s'inspirer avantageusement des connaissances et des habiletés reliées à la médiation.**

L'évolution du « management », depuis l'unité de commandement vers la gestion participative, procède du même courant de pensée qui a inspiré les différentes initiatives de médiation.

Le gestionnaire moderne est en effet appelé à fonctionner en étroite concertation avec ses collaborateurs, qu'ils soient internes ou externes à son organisation. Il est en outre de plus en plus fréquent que les décisions qu'il doive prendre reflètent assez fidèlement les consensus qui s'élaborent à travers les divers mécanismes de consultation et de participation, grâce auxquels les personnes concernées contribuent à la recherche de solutions qui soient les plus satisfaisantes.

Les expériences de médiation peuvent apporter aux gestionnaires de précieuses données susceptibles d'enrichir la qualité de ce nouveau style de gestion.

Il importe donc que les gestionnaires et les professionnels de l'Administration publique se familiarisent avec cette nouvelle approche.

La présente brochure leur propose l'observation d'expériences positives déjà vécues par des collègues, dans trois milieux différents, à savoir : la Chambre de la famille de la Cour supérieure, la Régie du logement et le Service de médiation préventive du ministère du Travail.

Plusieurs seront sans doute surpris de voir ainsi juxtaposées la médiation familiale, la conciliation entre propriétaires et locataires et la médiation préventive en milieu de travail.

De fait, chacune des trois expériences a trait à des problématiques et à des clientèles si différentes qu'il serait faux de conclure à un concept de médiation universelle ou à l'existence d'un médiateur champion apte à intervenir aussi bien dans l'un que dans l'autre de ces secteurs.

En effet, la médiation est beaucoup plus, et de loin, qu'une simple affaire de bonne volonté, de disponibilité et de capacité d'écoute. Sa réussite exige de l'intervenant une connaissance approfondie des contenus spécifiques au secteur dans lequel il œuvre, une compréhension théorique

et pratique de la complexité du comportement humain, surtout en situation relationnelle (qu'il s'agisse d'individus ou de groupes), la maîtrise de techniques d'intervention et, non moins importante, une capacité d'amélioration constante par une appréciation critique de sa pratique quotidienne.

C'est avant tout dans l'observation de l'objectif visé par chacune de ces expériences diversifiées qu'un commun dénominateur se dégage. Quel que soit le secteur où elle est appliquée, la médiation vise à faciliter une entente entre les parties. Ce sont les personnes ou les groupes en conflit qui, supportés par le médiateur, négocient entre eux et s'entendent sur des solutions qui sont les plus satisfaisantes pour chacun. En réalité, les principaux acteurs ne sont pas les intervenants mais bien les clients eux-mêmes.

On notera également que les expériences décrites se caractérisent par un haut degré d'efficacité et de qualité de service à la clientèle. Ces caractéristiques paraissent désormais suffisamment observables pour permettre d'entrevoir un important développement de cette nouvelle façon de régler des conflits.

Un tel développement est à la fois effet et moteur d'un changement des mentalités, tant dans la population en général que chez les divers intervenants. Les expériences positives vécues dans différents secteurs contribuent déjà au progrès de ce changement.

Y contribuent également, et de façon non négligeable, les nombreux gestionnaires et professionnels de l'administration publique, qui sont de plus en plus sensibilisés à l'importance de la concertation, de la gestion participative et au maintien d'un sain climat de travail. Ils peuvent trouver dans certains éléments de la médiation une précieuse source de référence, voire d'enrichissement.

LA MÉDIATION DES CSS DE MONTRÉAL ET DE QUÉBEC À LA CHAMBRE DE LA FAMILLE DE LA COUR SUPÉRIEURE

Depuis le début des années 1970, on assiste au Québec à une augmentation continuelle du taux de séparation et de divorce. Les couples qui mettent fin à leur union souhaitent de plus en plus le faire dans un esprit de négociation et de coopération. En effet, le concept d'adversaires, qui laisse à un tiers (le juge), après les plaidoiries des avocats respectifs des conjoints, le soin de décider de leurs conditions de vie, entraîne souvent une escalade d'agressivité et d'animosité d'où chacune des parties sort plus meurtrie. De plus, on constate une augmentation dans les délais d'audition des requêtes en divorce, en raison d'un encombrement du processus judiciaire, à la Chambre de la famille de la Cour supérieure.

Afin de corriger cette situation, plusieurs recherches et propositions ont été faites, dont celle de l'Office de la révision du code civil, qui en 1975 publiait un rapport suggérant la création au Québec d'un tribunal de la famille. Une des principales recommandations de ce rapport avait trait à la mise sur pied de services de médiation intégrés au nouveau tribunal.

Bien que, pour des raisons d'ordre constitutionnel, la proposition d'instituer un tribunal de la famille n'a pas eu de suite, des services professionnels de médiation ont vu le jour à titre expérimental.

Un projet pilote est entrepris en 1981 à Montréal et à Québec en 1984, à la suite d'une entente entre le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales, le Barreau de Montréal et le Barreau de Québec. La responsabilité des services de médiation est confiée aux Centres de services sociaux de Montréal et de Québec, et les services sont dispensés dans les locaux des palais de Justice de Montréal et de Québec, compte tenu que les Centres de services sociaux sont déjà présents à la Cour supérieure pour dispenser des services psycho-sociaux sur les questions de garde d'enfants et de droit de visite et de sortie. La médiation devient pour ainsi dire un service de la Chambre de la famille de la Cour supérieure.

Les Centres de services sociaux de Montréal et de Québec offrent également des services connexes, antérieurs à la médiation. Ce sont: le service d'aide à la prise de décision et le service de prémédiation. Le premier consiste à aider le couple à réfléchir sur sa situation en lui exposant toutes les options qui s'offrent à lui, en plus du divorce ou de la séparation, afin qu'il puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause. Le second consiste à apporter une aide spécifique et limitée à l'un des deux conjoints afin qu'il puisse bénéficier de la médiation.

La médiation

La médiation vise à établir, dans une atmosphère de coopération et d'équité, une entente qui répond aux besoins des personnes visées (les parents et les enfants), sur les questions de garde d'enfant, de droit de visite et de sortie, de pension alimentaire et de partage des biens.

La médiation peut être globale ou partielle. La médiation globale porte sur tous les aspects mentionnés précédemment alors que la médiation partielle ne porte que sur un ou plusieurs de ces aspects. À Montréal, on fait les deux types de médiation tandis qu'à Québec, on n'offre la médiation que sur les aspects qui concernent directement les enfants. À Québec, on a choisi de procéder de cette façon afin de desservir un plus grand nombre de couples, malgré des ressources limitées.

▫ Clientèle

La médiation s'adresse principalement aux conjoints mariés ou qui ont fait vie commune et qui ont des enfants. Les grands-parents qui veulent faire valoir leur droit de visite des petits-enfants (ces cas sont plus exceptionnels) peuvent également avoir recours au service de médiation.

Caractéristiques de la médiation

▫ **La médiation est neutre.** Le médiateur ne prend partie ni pour l'un, ni pour l'autre des conjoints. Il ne décide pas à leur place et ne les force pas à négocier. Toutefois, par exemple, si les intérêts des enfants ne semblent pas respectés, si l'un des conjoints fait preuve de mauvaise foi ou s'il veut tout abandonner, le médiateur tentera alors de réorienter la démarche dans le sens d'un partage qui satisfasse davantage les besoins de chacune des parties ou mettra fin à la médiation, compte tenu de l'impossibilité d'arriver à une entente dans un esprit de médiation.

□ **La médiation est confidentielle.** Elle ne peut servir à d'autres fins à moins que les deux parties consentent à divulguer l'information s'y rapportant. Par exemple, le juge ne peut utiliser les informations obtenues lors de la médiation pour prononcer un jugement si la médiation n'a pas réussi.

□ **La médiation est volontaire.** Le médiateur ne peut faire de pression ou contraindre l'un des conjoints à aller en médiation. Toutefois, le juge peut référer le couple, avec son consentement, au service de médiation.

□ **La médiation est possible en tout temps,** c'est-à-dire avant ou pendant les procédures, en autant que les parties acceptent de suspendre ces dernières, ou même après qu'un jugement ait été rendu s'il s'avère que la décision du juge n'a pas été respectée. On constate cependant que la majorité des couples, environ 75%, font appel à la médiation après que les deux conjoints (ou au moins l'un des deux) aient entrepris une consultation légale auprès d'un avocat, et avant l'institution de toute procédure.

Processus de médiation

□ **L'accueil**

Cette phase consiste à informer le couple sur le processus et sur les règles de la médiation. L'agent de liaison vérifie la nature de la demande de l'une ou des deux parties et décide si le service de médiation peut répondre aux attentes ou si le conjoint demandeur ou le couple doit être référé au service approprié du réseau.

L'accord des deux conjoints pour utiliser le processus de médiation est nécessaire afin d'assurer le succès des efforts investis.

□ **Le déroulement**

Le médiateur tente de créer un climat de confiance et de collaboration. Il explique le processus et le rôle qu'il va jouer dans la démarche des conjoints. Il vérifie si les conjoints désirent toujours divorcer ou se séparer. Il amène ces derniers à bien cerner l'objet de leur conflit et à faire connaître leurs attentes respectives.

Les conjoints déterminent avec l'aide du médiateur, les objets sur lesquels la médiation va porter. Il peut s'agir de la garde des enfants, des droits de visite et de sortie, de la pension alimentaire et du partage des biens. Ensuite, le médiateur amène chacun à identifier ses objectifs en tant que parent, c'est-à-dire : ce qu'il veut pour ses enfants. Puis, le couple s'interroge sur le partage des responsabilités scolaires, de celles relatives à la santé des enfants, etc.

Après, le cas échéant, c'est l'identification des biens et des revenus du couple. S'il survient une mésentente par exemple au sujet de la valeur de la maison, les parties devront décider de la formule appropriée, soit de demander l'avis d'un spécialiste, soit de retenir la valeur marchande de la maison.

Vient ensuite le développement du budget où chaque conjoint est amené à faire la liste de ses revenus, de ses dépenses fixes et variables et de ses dettes. À partir de ces deux budgets, le couple, avec l'aide du médiateur, élabore le budget des enfants : nourriture, logement, vêtements, jouets, soins de santé, etc.

La phase la plus délicate, c'est la négociation : le couple, avec le médiateur, explore toutes les options possibles en fonction des éléments identifiés précédemment. Un avocat-conseil peut alors fournir l'information légale et expliquer les implications fiscales. Finalement, le médiateur rédige un projet d'entente à partir des options choisies par le couple. Ensuite, le projet d'entente est remis au couple et celui-ci peut, s'il le désire, obtenir un jugement. Il s'agit alors de référer le dossier au procureur de chacune des parties ou à un seul procureur si tel est le cas, pour introduire une procédure en séparation ou en divorce.

Effectif

□ **Les qualifications des médiateurs**

Les médiateurs possèdent une formation en travail social ou en psychologie et une vaste expérience — environ dix ans — d'intervention auprès des couples et des familles. De plus, ils ont reçu une formation en négociation et sur certains aspects légaux et fiscaux.

□ **Le nombre**

À Montréal, le service de médiation dispose de dix personnes, soit un coordonnateur, un agent de liaison (responsable de l'accueil), un avocat-conseil, six médiateurs et un employé de secrétariat.

À Québec, le service de médiation est composé d'un coordonnateur, de deux médiateurs à mi-temps et d'un employé de secrétariat.

Aux deux endroits on retrouve un nombre égal de médiateurs et de médiatrices afin de respecter les préférences des clients.

Effets de la médiation

La majorité des dossiers traités en médiation se sont soldés par une entente. Si l'on se base sur les données de Montréal, du 1er avril 1985 au 31 mars 1986, on constate que, sur 224 cas traités, il y a eu 157 ententes conclues, soit un taux de succès de 70,1 %.

Parmi les couples qui ont adressé une demande en médiation, ceux qui n'avaient entrepris aucune procédure ont eu un taux de succès supérieur à celui de ceux qui avaient déjà entamé des procédures, soit 75 % comparativement à la moyenne générale de 70,1 %.

Malgré l'absence de données récentes, il apparaît que les coûts d'une cause contestée devant un juge, soient plus élevés que ceux de la médiation. Des évaluations faites ailleurs, notamment aux États-Unis et en Ontario, démontrent un rapport d'un à trois en faveur de la médiation.

La médiation contribue à une humanisation essentielle dans le règlement de conflits qui touchent la vie privée des personnes, en diminuant la durée et l'impact du processus contradictoire.

Les jugements relatifs aux pensions alimentaires, en particulier, sont davantage respectés lorsqu'ils font suite à une médiation, compte tenu que ce sont les conjoints qui ont

convenu des modalités. On constate également une diminution des recours judiciaires après jugement, en raison du fait que les couples sont plus satisfaits du règlement sanctionné par le tribunal. De plus, la contestation devant le tribunal, même s'il n'y a pas eu d'entente lors de la médiation, sera moins longue étant donné que les conjoints ont déjà eu une expérience d'échange et de recherche de solution entre eux.

La médiation contribue enfin à réduire l'engorgement que connaît la Chambre de la famille de la Cour supérieure.

La médiation en matière de séparation et de divorce constitue une façon de procéder qui, tout en améliorant le service à la clientèle, accroît la productivité. Les effets positifs de la médiation se traduisent par un taux de succès appréciable, par un coût moindre attribuable au type et au nombre de ressources utilisées et au temps investi, par un meilleur service à la clientèle en raison de délais plus courts et d'un climat qui contribue à rendre la période de rupture un peu moins difficile à vivre. On peut donc dire que l'expérience en médiation familiale s'avère une formule concluante pour administrer les causes de divorce et de séparation.

La médiation est un type d'intervention en plein essor actuellement dans le monde. La médiation globale telle qu'elle se pratique présentement à Montréal suscite beaucoup d'intérêt de la part des autres provinces canadiennes et de divers pays dont la France, l'Angleterre, l'Australie et les États-Unis. Les représentants du Québec sont fréquemment sollicités pour participer à des conférences et à des colloques organisés par ces pays, afin de témoigner de l'originalité de la formule québécoise.

À part l'Australie, il n'y a qu'au Québec — et plus précisément à Montréal — qu'on pratique la médiation globale. En Australie, la médiation est obligatoire et le processus est divisé en deux étapes distinctes et réalisé par deux médiateurs; au Québec, elle est volontaire et le même médiateur réalise la médiation du début à la fin.

Au Québec, on constate actuellement un intérêt prononcé pour la médiation, notamment depuis l'adoption de la nouvelle loi sur le divorce, comme en fait preuve l'engagement de certaines corporations professionnelles telles que le

Barreau du Québec, la Chambre des notaires du Québec et la Corporation professionnelle des psychologues du Québec. Toute cette mobilisation autour de la médiation témoigne d'un mouvement irréversible en vue d'utiliser des façons de faire axées davantage sur les besoins des individus.

L'information contenue dans ce texte a été recueillie principalement auprès de madame Lorraine Filion, coordonnatrice du Service d'expertise psycho-sociale et de médiation à la famille au Centre de services sociaux du Montréal-métropolitain (514-393-2285) et auprès de madame Pierrette Brisson, directrice du Service d'expertise psycho-sociale et de médiation, au Centre de services sociaux de Québec (418-643-8315).

Documents consultés

La médiation du divorce, dans l'intérêt de la famille et de l'enfant, MATTEAU, Sylvie et PARADIS, Suzanne, in **Revue du Barreau**, tome 46, numéro 5, novembre-décembre 1986, page 815.

Rapport statistique du service de médiation à la famille du CSSMM, 17 février 1986, 55 pages.

Mémoire, Service de conciliation à la famille, Cour supérieure du Québec, District judiciaire de Montréal, novembre 1983, 55 pages.

LA CONCILIATION:
Une démarche à tenter pour une entente négociée
Demandez-nous de vous en parler
Gouvernement du Québec
Régie du logement
Québec

MÉDIATION ET CONCILIATION À LA RÉGIE DU LOGEMENT

Le Québec a procédé à une importante réforme dans le domaine des relations entre locataires et propriétaires en créant, en 1980, la Régie du logement.

Auparavant, les nombreux différends qui les opposaient les uns aux autres, étaient traités par la voie traditionnelle des tribunaux judiciaires, principalement par la Cour provinciale. La Commission des loyers avait, pour sa part, un rôle limité de régulation relativement à certains aspects, dont la fixation du loyer.

Considérant l'importante dimension sociale du secteur du logement locatif, le législateur résolut de lui privilégier une approche globale en confiant, à un même organisme quasi-judiciaire, l'entière responsablité des différents aspects de la problématique des relations entre locataires et propriétaires.

À cet effet, la Régie s'est vu octroyer un mandat exclusif non seulement de trancher d'autorité les litiges, mais également d'informer les citoyens et de promouvoir l'entente entre les parties à un bail résidentiel.

Pour s'acquitter de ce lourd mandat, la Régie dispose d'un personnel de près de 300 personnes réparties dans 33 bureaux régionaux et locaux. Privilégier une approche déjudiciarisée, avec un achalandage annuel de 900 000 demandes de renseignement et 80 000 demandes d'intervention, constitue un important défi que cette équipe est en voie de relever avec succès.

Pour ce faire, la Régie utilise deux moyens: d'une part, une attitude et un effort constant favorisant l'information préventive et la médiation et, d'autre part, des actions spécifiques de conciliation*.

* Par rapport à la Régie, le terme *conciliation* est utilisé de préférence à celui de *médiation* pour désigner l'intervention faite par un agent de conciliation, dans les bureaux où il est présent et, partout ailleurs, par un employé considéré comme une personne-ressource. Le terme *médiation* s'entend plutôt de tous les actes que pose la Régie pour favoriser l'émergence de solutions ou de compromis acceptables.

La médiation : partie intégrante de la culture de l'organisme

Dans toutes les transactions qu'effectue la Régie du logement à l'endroit d'individus, de groupes ou de la collectivité en général, la préoccupation pour une entente à l'amiable, plutôt qu'un règlement judiciaire imposé, est omniprésente.

C'est ainsi qu'on observe dans les activités de communication, de publication et d'animation que mène la Régie, une constante préoccupation de prévention et de conciliation. Même lors de l'audition d'une cause devant un régisseur, cette préoccupation demeure observable.

□ Communications

Les premières années d'existence de la Régie ont surtout été employées à la mise en place de mécanismes d'arbitrage des différends. À compter de 1983 et surtout depuis l'établissement de la direction des services de conciliation, la Régie s'est préoccupée d'expérimenter le processus de conciliation. De plus, puisqu'elle considère qu'il s'agit là d'un moyen privilégié pour régler les différends, elle en fait la promotion auprès de sa clientèle.

Dans sa politique de communications, la Régie cherche à convaincre propriétaires et locataires qu'une entente, étant donné son caractère positif, est préférable à une règlement judiciaire.

En faisant ainsi connaître ses services de conciliation, qui vise le règlement à l'amiable des litiges, la Régie cherche tout autant à les prévenir. Au moyen de nombreuses activités d'information qu'elle considère d'ailleurs comme de l'*information préventive*, elle rend systématique son offre de conciliation.

À chaque année, plusieurs milliers d'appels sont faits à la Régie. Étant donné ce volume, la Régie a apporté une attention particulière à son réseau téléphonique afin d'en faciliter l'accès et de fournir une information de qualité. C'est ainsi que les préposés aux renseignements ont recours à des fichiers informatisés et font appel, au besoin, à un conseiller juridique. La Régie peut ainsi prévenir et solutionner, dès cette étape, de nombreux litiges qui n'iront ni à la conciliation, ni à l'audition.

Pour fournir cette information préventive, la Régie doit compter d'abord et avant tout sur son personnel, un personnel non seulement sensibilisé, mais formé à la conciliation. Des actions particulières ont été réalisées auprès de trois groupes d'intervenants. Les préposés aux renseignements ont suivi des sessions de formation afin q'ils puissent offrir la conciliation et la pratiquer à l'occasion. Les agents de conciliation ont participé à des séminaires et à des ateliers sur des thèmes spécifiques (ex. techniques d'entrevue, de solution des conflits). Enfin, chaque directeur régional a identifié, parmi son personnel, une personne intéressée et apte à intervenir en conciliation.

□ **Les publications**

Ce sont les services de communication de la Régie qui ont la responsabilité de sensibiliser la clientèle aux avantages de la conciliation. Il y a quelque temps, ils ont conçu une *affiche* que l'on a maintenant placée dans tous les bureaux de la Régie et à de nombreux autres endroits, et qui montre bien la philosophie de l'organisme. Cette affiche présente la conciliation comme « une démarche à tenter pour une entente négociée » et elle ajoute, ce qui illustre bien que la conciliation est devenue une préoccupation de tout le personnel, « demandez-nous de vous en parler ».

Les services ont aussi mis en circulation *deux nouveaux dépliants*, l'un *« L'entente : une démarche facile, une solution efficace »*, l'autre *« La conciliation — un service à connaître »*. Ces dépliants qui sont largement distribués dans

le public, reprennent le message de l'affiche : on peut, par exemple, y lire : « L'entente cordiale a bien meilleur goût... Ni propriétaire, ni locataire n'ont les moyens d'accumuler les problèmes non résolus et les frustrations qui en découlent. Il n'est dit nulle part qu'ils doivent être d'irréductibles adversaires. L'entente entre un propriétaire et un locataire bien informés de leurs droits et de leurs obligations rend possibles des relations normales ; elle comporte sûrement plus de satisfaction qu'une décision obtenue après un débat devant la Régie ».

La source la plus fréquente de litiges concerne la fixation du loyer. Pour que le propriétaire et le locataire puissent s'entendre plus facilement, les services de communication ont produit un *formulaire de calcul approximatif de loyer.* Ce formulaire tient compte de la composition des augmentations possibles : taxes, assurances, énergie, entretien, services et frais de gestion. Il permet aux parties de faire elles-mêmes le calcul d'une augmentation raisonnable, en suivant un cheminement semblable à celui que ferait le régisseur s'il était appelé à trancher le litige.

□ L'animation de groupes-cibles

Pour mieux sensibiliser ses diverses clientèles, la Régie développe des guides devant servir de multiplicateurs. Il s'agit d'associations de propriétaires et de locataires, occupants d'immeubles importants faisant face aux mêmes problèmes, mais n'ayant pas à présenter de demandes distinctes, etc. Des expériences pilotes en animation ont été menées, en ce sens, depuis quelques temps.

□ Les régisseurs

Enfin, il faut noter que les régisseurs, bien qu'ils aient la responsabilité d'adjudication, sont autorisés, en vertu d'un règlement de la Régie, de donner acte de l'entente entre le propriétaire et le locataire, c'est-à-dire de décider suivant les termes de l'entente intervenue entre eux.

Somme toute, la Régie a développé une approche intégrée qui met à contribution tout son personnel et qui utilise tous les moyens habituels de communications.

□ L'impact

Comment mesurer l'impact de tous ces efforts d'information et de sensibilisation ? Les statistiques de la Régie nous fournissent un indicateur. Pour l'année 1986, environ 80 000 demandes ont été traitées. Plus de 30 % des demandes produites pour adjudication ont fait l'objet d'un règlement avant l'audition, si l'on additionne les ententes conclues et les désistements.

De façon générale, on peut interpréter ces résultats comme découlant de la promotion des services de conciliation. L'importance donnée à ces services assure désormais un meilleur équilibre entre le mandat d'adjuger de la Régie, qui continue à mobiliser la plus grande partie de ses ressources, et celui de concilier, qui devient de plus en plus le mode privilégié de règlement des conflits entre propriétaires et locataires.

La conciliation : l'intervention spécifique

Le plan d'action 1987-1988 précise les objectifs que s'est fixés la Régie en développant la conciliation :

— favoriser ou rétablir la communication entre les parties ;
— faciliter la recherche et la conclusion d'un règlement des conflits par les parties elles-mêmes ;
— proposer un modèle de règlement et habiliter les parties à l'appliquer elles-mêmes, en préservant ainsi la qualité de leurs relations.

□ L'organisation des services de conciliation

C'est la *Direction des services de conciliation*, créée en janvier 1986, qui est chargée de la poursuite de ces objectifs. Il s'agit d'une structure légère qui est responsable de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes qui s'y rattachent. Outre son directeur et une employée de secrétariat, cette direction comprend six agents de conciliation et trois chargés de projet.

Les services de conciliation sont présentement disponibles dans la plupart des bureaux régionaux (Montréal, Québec, Longueuil, Rimouski, Jonquière, Trois-Rivières et Sherbrooke), de même que dans certains bureaux locaux (Alma, Roberval, Rivière-du-Loup, etc.).

□ Les agents de conciliation

La Régie cherche à encadrer les activités de conciliation, tant au plan des principes à respecter que des approches à appliquer. C'est pourquoi, elle a adopté un code d'éthique à l'intention des agents de conciliation.

Ce code, dont le titre est *Normes de conduite et règles d'éthique applicables aux agents de conciliation*, précise le rôle de l'agent et trace les paramètres de la conduite qu'il doit adopter dans l'exercice de son mandat (comportements et attitudes). Il est non seulement un guide de conduite professionnelle, mais aussi un cadre de référence sur lequel repose la réalisation du mandat de conciliation confié à la Régie. Il énonce certains grands principes, dont le libre choix des parties d'adhérer à la démarche de conciliation et d'en accepter les résultats ainsi que le droit de maintien du dépôt de la demande en adjudication.

En plus de ce code d'éthique, la Régie est à constituer un *guide de référence et de formation* pour ses agents. Il comprend différentes sections abordant chacune un aspect de leur travail tels, entre autres, la technique d'entrevue, le déroulement des séances de conciliation et les différentes étapes du processus de conciliation. En annexe sont produits certains instruments, dont des modèles d'entente, des formulaires et des lettres-type.

Au plan de l'encadrement juridique, la Régie fournit aux agents des opinions et des études sur différents sujets: validité d'une entente en conciliation, les éléments d'une entente, etc.

En mettant ces instruments à la disposition de ses agents, la Régie fait en sorte que son personnel possède les connaissances et les habiletés requises pour que la conciliation se déroule avec succès.

□ Le déroulement

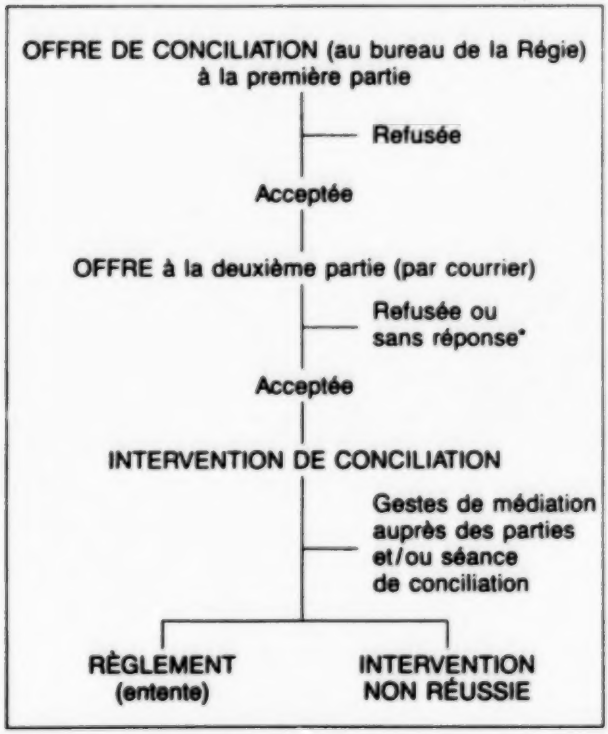
Dès le dépôt d'une demande, et à la condition expresse que les deux parties l'acceptent, la Régie amorce le processus de conciliation.

Il faut noter que les parties, même après avoir accepté l'intervention de conciliation, demeurent libres de s'en retirer à tout moment, pour tout motif de leur choix. De plus, le processus de conciliation ne suspend pas la demande

devant les régisseurs, n'en constitue pas une étape préalable et ne prolonge pas les délais. Les demandes sont traitées d'une manière parallèle.

Pour la conciliation, la Régie n'exige aucun déboursé de la part des parties, alors que le montant de 20 $ est prélevé pour les demandes d'audition autres que celles en fixation et en révision de loyer.

Processus d'intervention en conciliation



* Lorsque la deuxième partie refuse l'offre de conciliation ou n'y répond pas, le demandeur en est informé par courrier.

N.B. Les parties, même après avoir accepté la démarche de conciliation, demeurent libres de s'en retirer à tout moment, pour tout motif de leur choix.

Source: Régie du logement.

Lorsque l'offre de conciliation est acceptée, les parties sont convoquées à une séance en présence d'un agent ou d'une personne ressource. Elles expriment alors leur point de vue respectif, examinent les possibilités d'une entente et essaient d'en négocier les termes d'une façon acceptable pour l'une et l'autre, tout en visant à maintenir de bonnes relations. Pour être valide, l'entente n'a pas à être homologuée par un régisseur.

L'agent de conciliation n'est pas là pour se prononcer sur le litige, mais bien pour prêter son concours et faciliter la recherche d'une solution satisfaisante pour les deux parties. Le rôle de l'agent est d'apporter tout le soutien nécessaire, sans se substituer au propriétaire ou au locataire.

□ **L'impact**

Depuis la mise sur pied des services de conciliation, les demandes n'ont cessé de croître et les règlements des différends par voie de conciliation d'augmenter.

Pour l'année 1986, on constate que, lorsque les deux parties accomplissent une démarche de conciliation, 78 % des litiges sont ainsi réglés. L'objectif pour l'année 1987 est fixé à 5 000 règlements et les données des premiers mois indiquent déjà qu'il sera facilement dépassé.

La Régie compte réaliser prochainement un sondage auprès de sa clientèle, afin de mesurer la perception qu'elle a des services de conciliation et son degré de satisfaction par rapport aux services rendus.

Interventions spécifiques de conciliation de janvier à décembre 1986

Offres d'intervention faites par la Régie	Offres d'intervention acceptées par les parties	Règlements suivant la séance de conciliation ou les gestes de médiation
8 883	5 355	4 184 (78 %)

Données fournies par les Services de conciliation

De façon générale, pendant que les demandes d'adjudication à la Régie continuent d'augmenter, la proportion des règlements par rapport aux offres de conciliation progresse également. Il s'agit là d'un bon indicateur du succès des services de conciliation.

□ □ □

À la lumière de l'expérience des trois dernières années, la Régie va entreprendre, au cours de 1987, une analyse et une évaluation complète de ses services de conciliation. En tenant compte des résultats obtenus, sans toutefois remettre en cause le bien-fondé de la conciliation, elle veut en préciser les objectifs et bien distinguer ses activités à caractère préventif de celles qui sont spécifiques à la conciliation. Elle souhaite, en même temps, mesurer l'efficacité et l'efficience des services, préciser le taux de règlement des litiges, mettre l'accent sur la formation des agents de conciliation et leur fournir des outils de travail adéquats.

La conciliation constitue une nouvelle approche de règlement des conflits et soulève encore plusieurs questions.

Les mandats de médiation et de conciliation peuvent-ils être confiés au même organisme? Quelle est la valeur de l'entente à l'amiable si l'une des parties ne la respecte pas? L'entente homologuée par un régisseur ne donnerait-elle pas plus facilement lieu à des recours pour exécution?

Plusieurs des questions soulevées font ressortir le caractère encore exploratoire de la conciliation à la Régie.

Le développement de la conciliation permet à la Régie de maintenir de meilleures relations entre le propriétaire et locataire. L'approche est innovatrice et procure aux parties plus de satisfaction dans la solution des différends qui les opposent.

Pour de plus amples informations, communiquer avec monsieur Jacques Pelletier, directeur des services de conciliation, Régie du logement, 5199, rue Sherbrooke est, Montréal H1T 3X1, (514)873-4908.

LE SERVICE DE MÉDIATION PRÉVENTIVE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

Par ses interventions et ses programmes, le ministère du Travail doit notamment susciter l'établissement et le maintien de saines relations du travail entre les parties patronale et syndicale, et favoriser le dialogue et la concertation entre les employeurs et les salariés. La Direction générale du travail offre des services spécialisés pour aider les parties à régler, conformément au Code du travail, leurs différends pendant la négociation de conventions collectives ou leurs mésententes concernant l'interprétation et l'application de ces conventions. Les conciliateurs et les arbitres interviennent dans le cadre d'une négociation ou d'un règlement de grief.

Il y a un peu plus de sept ans, le ministère du Travail ajoutait un *Service de médiation préventive* à sa Direction générale du travail, dans le but d'aider les parties patronale et syndicale à améliorer leurs relations du travail pendant la durée de leur convention collective, c'est-à-dire en dehors de la période de négociation. À l'évidence, on savait que la négociation d'une convention collective ne peut pas tout prévoir, ni tout régler. Par ailleurs, on voyait dans cette amélioration des relations du travail, un moyen d'éviter un certain nombre de conflits qui, souvent, se cristallisent au moment des négociations.

Le *Service de médiation préventive* est composé de cinq médiateurs, y inclus le directeur. Depuis le début, on est intervenu surtout dans des entreprises privées. Celles-ci avaient les tailles les plus diverses — de 20 à 5000 employés — et appartenaient à des secteurs d'activités aussi variés que les mines, la métallurgie, l'alimentation, le meuble, les services et l'hôtellerie. Quelques incursions ont été faites auprès de municipalités et d'établissements hospitaliers.

Peu à peu, à la lumière de nombreuses consultations auprès des organismes syndicaux, patronaux et autres, et grâce à l'information recueillie lors d'expériences concrètes, on a développé une approche spécifique. Les caractéristiques fondamentales de la médiation préventive sont les suivantes: elle se fait sur une base libre et

volontaire, elle se situe en dehors du cadre et de l'esprit des négociations, elle est réalisée entièrement par les parties elles-mêmes, elle vise à faire ressortir des consensus entre les parties. La médiation préventive ne se substitue nullement au processus de négociation : elle constitue un complément à la négociation collective.

Les préalables de la médiation préventive

L'expérience permet de préciser des règles de base et de dégager certaines conditions nécessaires au succès de la médiation préventive. Le volontariat doit se traduire concrètement par un engagement ferme et manifeste des plus hauts dirigeants de l'entreprise et du syndicat dans la démarche qu'on leur a préalablement expliquée. Les résultats dépendent largement de cet engagement, de même que de la volonté et de la capacité des dirigeants de donner suite aux orientations convenues. Si tel n'était pas le cas, la conviction des employés et des cadres intermédiaires à l'effet « qu'il n'y a rien à faire » serait confirmée.

Le moment le plus propice à une intervention de médiation préventive se situe peu après la fin des négociations. On a alors le temps nécessaire au déroulement du processus et à la réalisation d'un certain nombre d'actions. Celles-ci actualisent les consensus développés entre les parties et contribuent à l'assainissement des relations du travail dans l'organisation.

Toute l'approche que propose la médiation préventive découle de la profonde conviction que ce sont les divers groupes d'intervenants au sein même de l'entreprise qui sont les mieux placés et les plus aptes à identifier les problèmes qui affectent les relations du travail, à rechercher les solutions les plus appropriées et à les mettre en application. Ce sont donc les parties en présence qui sont les premières responsables de la médiation.

Les parties doivent accepter la règle qui veut que le médiateur a la complète et entière responsabilité quant au *processus* de la médiation, alors que le contenu leur appartient en propre. Le médiateur est au service des parties pour les aider à réaliser les différentes étapes du programme et s'assurer que chacune de ces étapes atteint l'objectif poursuivi. Son rôle consiste notamment à susciter la participation et à orienter les discussions et les échanges vers le consensus plutôt que vers les divergences. En aucun cas, il ne tranchera les divergences ni ne présentera

des recommandations sur le fond des problèmes soulevés. Il doit préserver toute son indépendance et sa neutralité. Il aura cependant à faire des propositions ou des suggestions en vue de favoriser les consensus.

Le médiateur agit comme facilitateur. En cours de réalisation du programme, il n'accepte pas qu'une partie exige de l'autre des conditions particulières pour la poursuite de sa participation. En tout temps, s'il juge que les conditions requises pour assurer le succès de la démarche ne sont plus présentes, il peut décider de se retirer.

On peut déduire de ce qui précède que le rôle de médiateur exige des habiletés particulières, en plus d'une bonne connaissance des milieux patronal et syndical. Il doit être familier avec les *jeux* et les enjeux en présence et posséder une très forte capacité d'analyse et de synthèse. Pardessus tout, il doit être exempt de parti pris et savoir éviter l'argumentation en toute circonstance.

Enfin, il faut comprendre que la médiation ne constitue pas le remède à tous les maux. Par exemple, on ne fera pas de médiation préventive dans une entreprise où l'insécurité financière (faillite imminente, mises à pied massives) est telle qu'elle risque d'accaparer toutes les préoccupations et toutes les énergies. Une exception peut-être : si les relations du travail sont responsables d'une telle situation.

Les étapes du programme d'intervention

C'est souvent à la suggestion d'un conciliateur du ministère du travail qui a dû intervenir lors d'un conflit, qu'une entreprise décidera de recourir au *Service de médiation préventive*. Celui-ci peut aussi proposer lui-même son intervention à une entreprise. De plus en plus, son existence et son rôle sont connus et on le consulte directement.

À la suite de ce premier contact, au cours d'une **étape préliminaire**, le médiateur rencontre les représentants des hautes directions patronale et syndicale de l'entreprise, afin de les informer des objectifs poursuivis par la médiation, des différentes étapes du processus et de la nature des problèmes généralement soulevés, et pour répondre à leurs questions. Cette étape comporte souvent de nombreuses rencontres et peut s'étendre sur plusieurs semaines. C'est à ce stade préliminaire qu'il est important de faire comprendre aux deux parties la nécessité de voir les plus hautes directions s'engager dans la démarche et

surtout dans la mise en application du programme de médiation préventive. Si les parties consentent à s'y engager, on élabore avec elles un programme spécifique d'intervention dans leur entreprise.

Les problèmes que soulèvent les intervenants dans le cadre de la médiation préventive sont les problèmes reliés au fonctionnement quotidien des opérations, tels l'organisation du travail, la gestion des ressources humaines, la prise de décision et les relations entre tous ceux qui travaillent quotidiennement ensemble. Les enjeux d'ordre monétaire et normatif ne sont pas abordés; ils font l'objet des négociations.

□ **L'établissement d'un diagnostic**

La **première étape** du programme proprement dit consiste à établir un diagnostic de la situation de travail dans l'entreprise. La réalisation de cette étape se fait au moyen de rencontres séparées avec un échantillon représentatif de contremaîtres et de délégués syndicaux. Il s'agit de cerner les principaux problèmes qu'ils perçoivent, de préciser leurs attentes et les solutions qu'ils envisagent en vue d'améliorer la situation et de régler ces problèmes. Ne sont retenus que les problèmes et les propositions qui font l'objet d'un consensus relativement large parmi les participants. Le diagnostic n'est donc pas une liste de récriminations individuelles: il met en évidence les problèmes les plus généralisés dans l'entreprise.

□ **L'analyse du diagnostic**

Dans une **deuxième étape**, les hauts dirigeants et les cadres de l'entreprise sont invités à faire l'étude et l'analyse des problèmes, des attentes et des solutions déterminés d'une part par les contremaîtres et d'autre part par les délégués syndicaux.

Au cours de l'étude et de l'analyse de ces deux rapports diagnostiques, la direction s'interroge afin de savoir:

— si le diagnostic posé par les contremaîtres et les délégués syndicaux constitue le portrait réel de la situation existant dans l'entreprise;
— si les solutions proposées peuvent constituer une base valable d'échanges;

— quelles attitudes, quels comportements et quelles décisions seraient de nature à favoriser le rapprochement et le dialogue entre les parties.

▫ Les consensus entre la direction et les contremaîtres

La **troisième étape** du programme met en présence les représentants des différents paliers de la direction et les contremaîtres, dans le but de les aider à discuter, à rechercher et à s'entendre sur des solutions acceptables qui sont susceptibles de régler les problèmes soulevés. Les consensus obtenus sont formulés sous forme d'objectifs à atteindre.

▫ Les consensus entre la direction et le syndicat

À la **quatrième étape**, la même démarche est reprise avec les représentants des différents paliers de la direction et les délégués syndicaux.

Après la troisième et la quatrième étape, le médiateur rédigera un rapport final faisant état de l'ensemble des objectifs retenus. Ce rapport constitue en quelque sorte le point culminant du programme de médiation préventive. Il sera distribué et expliqué à l'ensemble des employés et des cadres de l'entreprise.

▫ Le plan d'action

La **cinquième étape** consiste à élaborer un plan d'action en vue d'atteindre les objectifs: détermination des rôles et responsabilités de chacun, prévision d'une séance plénière d'évaluation des résultats à moyen terme en présence du médiateur, détermination des réunions de consultation, de contrôle et de suivi. Il appartient à la direction de procéder à cette planification et d'en assurer la mise en œuvre, en fonction des rôles et des responsabilités déterminés.

Pendant toute cette étape de réalisation, le médiateur demeure disponible pour aider les parties à surmonter toute difficulté qui pourrait survenir dans l'élaboration, l'établissement ou le fonctionnement des mécanismes de mise en application du plan d'action.

La nature des problèmes identifiés et des solutions proposées

D'une entreprise à l'autre, les problèmes soulevés et les améliorations proposées par les représentants syndicaux et par les contremaîtres rejoignent à peu près toujours les mêmes thèmes, quoiqu'exprimés sous des formes différentes. La taille et le secteur d'activité de l'entreprise ne semblent pas avoir d'influence importante sur les résultats.

Fait intéressant qu'il importe de souligner, c'est qu'en général, le diagnostic fait par les contremaîtres confirme et complète le diagnostic fait par les représentants syndicaux. Concernant la direction des opérations, les deux groupes déplorent que plusieurs décisions ne se prennent pas ou traînent en longueur, que les contremaîtres n'ont pas suffisamment de pouvoir ou qu'ils ont peur de prendre des décisions, que les responsabilités ne sont pas clairement définies entre les contremaîtres et leurs supérieurs, ce qui fait que « tout le monde se lance la balle ». Dans leurs relations avec les employés, les contremaîtres confirment qu'ils ne sont pas en mesure d'établir et de maintenir leur crédibilité.

□ Propositions des représentants syndicaux

Les propositions faites par les représentants syndicaux dans le but d'améliorer les relations du travail font clairement ressortir l'importance de l'amélioration des relations entre les employés et les représentants des différents paliers de la direction dans le fonctionnement quotidien des opérations. Plus particulièrement, on attend du contremaître qu'il soit un « chef » et un véritable représentant de la direction auprès des employés, qu'il soit efficace dans la direction des opérations, souple dans sa façon de diriger les employés, sensible et attentif à leurs besoins humains, équitable et juste dans son rôle de supervision, qu'il connaisse la convention collective et se préoccupe d'en tenir compte. Finalement, on s'attend à ce que le contremaître jouisse d'un statut élevé auprès de la direction, qu'il soit sérieusement considéré par ses supérieurs, qu'il bénéficie de la confiance de ceux-ci et qu'il reçoive l'aide et le support dont il peut avoir besoin pour jouer le rôle qu'on attend de lui.

Bien que la majorité des problèmes soulevés par les représentants syndicaux et des améliorations qu'ils proposent se situe au plan des relations employés-contremaîtres, on

n'a généralement pas tendance à attribuer à ceux-ci l'unique responsabilité de la situation. Très souvent, on manifeste beaucoup de compréhension à leur égard.

□ **Propositions des contremaîtres**

Les problèmes que les contremaîtres soulèvent, de même que les solutions qu'ils proposent, concernent presqu'exclusivement leurs relations avec leurs supérieurs. C'est là qu'ils situent la principale source de malaise dans les relations du travail. Dans leurs propositions pour améliorer la situation, ils demandent qu'on les considère comme de véritables représentants de la direction auprès des employés, qu'on reconnaisse l'importance et la complexité de leur rôle (production, contrôle, discipline, motivation, directives, rapports, application de la convention collective, etc.), qu'on leur accorde la confiance dont ils ont besoin, qu'on collabore étroitement avec eux et qu'on leur fournisse le support dont ils peuvent avoir besoin.

□ **Relations du travail et productivité**

De façon assez étonnante, on constate que les problèmes soulevés, et plus particulièrement les propositions faites pour améliorer les relations du travail dans l'entreprise, rejoignent substantiellement les propositions et les conclusions de plusieurs auteurs préoccupés non pas par les relations du travail, mais par la productivité des ressources humaines. Dans leurs versions respectives, contremaîtres et délégués syndicaux constatent et déplorent diverses formes d'inefficacité dans le fonctionnement quotidien des opérations. Plusieurs de leurs propositions visent l'amélioration de l'efficacité.

Les retombées directes de la médiation préventive

L'objectif général de la médiation préventive consiste à aider les parties qui le désirent à améliorer les relations du travail dans leur entreprise, par le règlement volontaire des problèmes de fonctionnement quotidien des opérations.

En général, dans les entreprises où le *Service de médiation préventive* du ministère du Travail intervient, les rapports entre les parties sont caractérisés par la méfiance et les difficultés de dialogue. Toutefois, cet état de détérioration des rapports entre les parties varie grandement d'une entreprise à l'autre. Dans les cas les plus détériorés,

on peut observer une succession de grèves ou de lock-out, l'absence complète de dialogue, des préjugés bien ancrés sur les intentions de l'autre partie, l'utilisation abusive du juridisme et le recours à diverses formes de harcèlement de part et d'autre.

À travers le processus de médiation préventive s'opère progressivement une modification des perceptions de chaque partie vis-à-vis de l'autre. Peu à peu ressortent les consensus qui existaient dans l'organisation mais qu'on ne voyait plus, à cause de l'emphase qui était mise sur les questions conflictuelles. Grâce aux orientations et aux objectifs qui sont clairement et conjointement établis, la direction de l'entreprise réalise qu'elle est en mesure d'améliorer la situation, alors qu'elle en était venue, dans certains cas, à croire qu'il n'y avait pas d'issue. Les parties récupèrent leur capacité de travailler ensemble et de s'entendre sur les choses à faire pour améliorer les relations du travail.

Le règlement effectif des problèmes quotidiens élimine à la source la frustration des parties, ce qui amène des attitudes plus saines. Celles-ci, à leur tour, ne peuvent que déteindre positivement sur la préparation, le déroulement et la conclusion des négociations collectives. On observe, dans la plupart des entreprises où le *Service de médiation préventive* est intervenu, un processus de négociation collective de beaucoup facilité et une diminution du nombre de griefs en cours de convention.

Il faut cependant éviter la tentation de juger du succès ou de l'échec de la médiation préventive à partir de l'absence ou de la présence de grève ou de lock-out lors des négociations qui suivent. Des rapports *normaux*, *sains*, entre les parties n'excluent aucunement le conflit et l'exercice d'un rapport de force. On utilise les instruments ultimes que sont la grève ou le lock-out pour effectuer un nouveau partage de ressources limitées, établir de nouvelles règles ou défendre ses intérêts. Ce mode de fonctionnement s'applique quand il s'agit d'enjeux monétaires et normatifs.

Mais en l'absence d'échanges et de discussions volontaires entre les parties pendant la durée de la convention collective, les besoins reliés à la production et au fonctionnement quotidien des opérations ne peuvent être abordés que dans le cadre du renouvellement de la convention. Comme ce cadre ne comporte pas de mécanisme adéquat de résolution de tels problèmes, on risque alors de les ignorer ou bien d'en marchander le règlement contre des considérations monétaires, avec le résultat que les frustrations et les insatisfactions initiales s'amplifient au fil des rondes de négociation.

Un exemple concret de ce processus d'érosion des relations entre patrons et employés a été présenté lors du 41e congrès de relations industrielles de l'Université Laval en avril 1986. Le cas de la compagnie Gaz Métropolitain est particulièrement éloquent, bien qu'il ne représente qu'un exemple parmi d'autres. Entre 1974 et 1982: cinq renouvellements de convention et cinq grèves, de nombreux arrêts de travail illégaux, des dommages à l'entreprise d'un million de dollars en 1975 seulement. En cours de convention, les relations étaient difficiles. La convention était figée dans le béton, chacun adoptant une approche très légaliste dans l'interprétation de ses droits et de la convention.

En 1983, à la suggestion d'un conciliateur, la compagnie décide d'avoir recours à la médiation préventive, malgré un certain scepticisme et la peur de voir la situation s'empirer, si cela est encore possible. Quelques mois après la fin de la médiation préventive, la convention est renouvelée sans grève, sans moyens de pression et sans l'intervention d'un conciliateur. La même chose se reproduit en 1985. Entretemps, on réussit à régler les problèmes qui se présentent au fur et à mesure, de sorte que, depuis plus de quatre ans, il n'y a eu aucun grief. Il arrive fréquemment, maintenant, que soient signées des lettres d'entente amendant la convention collective, afin de mettre en vigueur des ententes convenues en cours de convention, c'est-à-dire dans un contexte où rien ne force les parties à en venir à une entente. Le climat interne s'est donc beaucoup assaini, et constamment, on travaille à le maintenir.

Les retombées indirectes de la médiation préventive

Au cours de ses interventions dans les entreprises, le *Service de médiation préventive* du ministère du Travail recueille des observations et des données de première main auprès des représentants de la direction, des cadres, des employés et de leurs représentants syndicaux.

C'est une occasion privilégiée pour tenter de mieux comprendre la réalité complexe des relations du travail qui s'établissent entre un employeur, ses employés et le syndicat qui les représente. Il s'agit aussi d'une occasion propice pour identifier les causes qui contribuent à la détérioration de celles-ci, de même que les voies dans lesquelles les efforts doivent être orientés pour rétablir entre les parties un climat de confiance, un meilleur dialogue, de même qu'une plus grande acceptation des rôles et des contraintes de chacun.

C'est pourquoi le *Service de médiation préventive*, outre ses interventions directes dans les entreprises, inclut dans son mandat la participation à différentes activités (séminaires, séances d'étude ou d'information, conférences, colloques, etc.) destinées à informer et à sensibiliser les milieux patronaux, syndicaux et universitaires aux problèmes soulevés par les différents groupes dans les entreprises où le Service est intervenu, de même qu'à l'analyse de ces problèmes et aux conclusions qui s'en dégagent.

Une conception très largement répandue tend à restreindre entièrement les relations du travail aux seuls problèmes d'ordre monétaire et normatif. Dans cette perspective, les possibilités d'amélioration des relations du travail sont limitées soit à de nouveaux gains monétaires ou normatifs, soit à l'amélioration de la *mécanique* des négociations formelles. Les relations concernant l'organisation de la production et la gestion des ressources humaines ne sont généralement pas considérées comme relevant des relations du travail : cette situation provient probablement du fait qu'elles ne peuvent être ni régies ni réglementées par une loi ou une convention.

Pourtant, une conception élargie des relations du travail, incluant tous les aspects de la relation entre une direction, des employés et le syndicat qui les représente, ne peut qu'ouvrir sur une perspective beaucoup plus dynamique où chacun retrouve sa place et son vrai rôle. Les rapports de force s'exercent sur les vrais enjeux et la collaboration n'est plus trahison.

L'analyse de la *matière première* recueillie par le *Service de médiation préventive* peut servir à une réflexion renouvelée dans les milieux universitaires et leurs départements de relations industrielles. Le ministère du Travail lui-même peut être amené à repenser son rôle d'aide et de support aux parties dans l'entreprise, son approche et sa façon d'intervenir.

Les perspectives d'avenir

Nous avons vu que jusqu'à maintenant, le *Service de médiation préventive* est intervenu principalement auprès des entreprises privées. On croit cependant que les observations qu'on y a faites pourraient tout aussi bien s'appliquer dans les secteurs public et parapublic. Ne sommes-nous pas en présence d'un moyen concret qui pourrait contribuer à rénover la fonction publique en rendant aux gestionnaires leurs responsabilités et en donnant une nouvelle orientation à la gestion des ressources humaines?

Dans les cas où les relations sont détériorées, la présence d'un intervenant externe et neutre peut être particulièrement utile pour rétablir le dialogue. Mais tout gestionnaire qui se familiariserait avec les données et les observations recueillies par les médiateurs y trouverait de nouvelles incitations à favoriser une gestion davantage participative pour accroître l'efficacité de l'organisation et contribuer à la satisfaction des employés.

Au *Service de médiation préventive*, le service aux entreprises occupe bien sûr la première place. Mais, de plus en plus, les dimensions recherche et publication retiennent l'attention. On veut développer des perspectives souples, concevoir différentes démarches adaptées aux besoins des organisations, avoir des intervenants polyvalents.

La première conséquence d'une conception élargie des relations du travail consiste à reconnaître que celles-ci existent... même dans les entreprises non syndiquées. On reconnaît aussi qu'une convention collective ne régit qu'une partie des relations du travail, les autres aspects relevant de la responsabilité de la direction et de ses représentants. Ainsi, l'aspect légaliste, juridique, n'occupe plus qu'une place relative, et l'on peut inclure dans le domaine

des relations du travail une série d'initiatives, d'activités et de notions qui lui sont jusqu'à maintenant étrangères, comme l'information, la formation, la qualité de vie au travail, le style de gestion, la culture organisationnelle et le mode de fonctionnement de l'entreprise.

L'information contenue dans ce texte a été recueillie principalement auprès de monsieur Yves Dulude, directeur du Service de médiation préventive au ministère du Travail. Pour obtenir des renseignements additionnels, on peut rejoindre monsieur Dulude à Montréal (514)873-4232.

Documents consultés

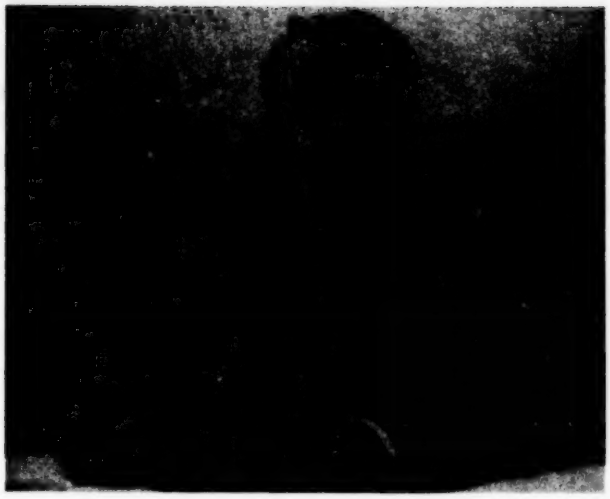
La médiation préventive (document de travail), Ministère du Travail du Québec, janvier 1983

Les relations du travail dans l'entreprise : un ensemble complexe de rapports entre un employeur, ses employés et le syndicat qui les représente, Yves Dulude, directeur du Service de médiation préventive, Ministère du Travail. Texte présenté lors du 41e congrès des relations industrielles de l'Université Laval.

Le désamorçage des relations conflictuelles, Serge Lalande, directeur des Relations industrielles, Gaz Métropolitain. Texte présenté lors du 41e congrès des relations industrielles de l'Université Laval, 8 avril 1986.

Analyse des problèmes soulevés par les représentants patronaux et syndicaux dans les entreprises où le Service de médiation préventive est intervenu, document de travail, Yves Dulude, directeur du Service de médiation préventive, Ministère du Travail, octobre 1983.

Rapport annuel 1985-1986, Ministère du Travail.



ENTREVUE AVEC Me RENÉ DUSSAULT

professeur à l'École nationale d'administration publique

ENTREVUE RÉALISÉE PAR
HÉLÈNE GARNEAU ET
MARIE-PAULE DUBÉ

□ **Avant d'aborder différentes facettes de la médiation, pourriez-vous situer les notions de conciliation, de médiation, d'arbitrage et de décision judiciaire?**

Juridiquement on emploie le terme de médiation surtout en droit du travail. La médiation telle qu'on l'entend dans cette brochure a un sens beaucoup plus large et se rapproche davantage de la conciliation, puisqu'elle vise à amener les parties à trouver une solution à leur conflit dans un cadre informel, en dehors des procédures judiciaires.

La conciliation proprement dite précède la médiation. On essaie d'amener les parties à s'entendre ensemble. En ce sens, la conciliation est beaucoup moins formelle que la médiation.

En droit du travail, la médiation peut constituer la phase ultime avant l'arbitrage ou l'exercice du droit de grève. Le médiateur rédige un rapport qui traduit un compromis avec lequel l'une des parties, patronale ou syndicale, peut ne pas être d'accord.

L'arbitrage, pour sa part, porte principalement sur des cas individuels dans l'application d'une convention collective. Comme l'arbitrage est devenu un processus lourd, on fait de plus en plus appel à la médiation prise dans son sens large, avant qu'un grief ne soit inscrit formellement. L'arbitre est choisi à partir d'une liste préparée par le ministère du Travail. Idéalement, il doit être accepté par les deux parties, mais compte tenu des disponibilités et de l'impossibilité d'aller en dehors de cette liste, il n'y a pas nécessairement acceptation formelle par l'une ou l'autre des parties. La décision de l'arbitre est exécutoire.

La décision judiciaire, c'est une décision rendue par un juge. Les parties s'en remettent à un tiers pour trancher leur litige et elles n'ont pas le choix du juge.

□ **L'un des objectifs majeurs de la création des tribunaux administratifs était de déjudiciariser afin d'éviter l'engorgement des tribunaux. Pourriez-vous nous préciser alors le rôle de ces tribunaux par rapport à la médiation?**

Les préoccupations qui ont occasionné la création des tribunaux administratifs avaient essentiellement trait aux questions de rapidité, de flexibilité, de volume dans certains domaines, de coût de la justice, de formalisme pour les parties. Le but recherché n'était pas de faire de la médiation car en raison de leur caractère quasi-judiciaire, les tribunaux administratifs se devaient de respecter les règles de la justice naturelle.

On ne peut pas dire que les tribunaux administratifs soient vraiment flexibles. La vraie flexibilité pour les gens, c'est de pouvoir comparaître le soir et le samedi, comme c'est le cas dans les cours municipales, afin de ne pas perdre une journée de travail.

Les tribunaux administratifs constituent une étape, un assouplissement dans un système judiciaire formel au sens strict dont la nature fondamentale n'a pas été changée. La médiation au contraire est par définition une démarche informelle quant à la façon de recueillir les données, de transiger avec les gens, etc. On essaie, avant la bataille en règle, de trouver des solutions afin, sinon d'éliminer le litige, du moins de l'identifier, de le cerner au maximum.

□ **On voit actuellement un certain nombre de tribunaux administratifs qui adoptent de plus en plus une approche de médiation. Est-il souhaitable, selon vous, pour un organisme dont le rôle est de trancher des litiges, d'ajouter la médiation à son mandat et à sa structure?**

Je dirais que c'est difficile d'intégrer ces deux mandats et qu'il y a des pièges à éviter. Il faut faire attention aux droits des parties, ne pas imposer la « vérité » à l'une ou l'autre des parties. En médiation, on va parfois chercher les données sans suivre les règles de la justice naturelle, c'est-à-dire auprès d'une partie en l'absence de l'autre et sans donner à cette dernière la possibilité de contester.

À cet égard, on peut citer l'exemple de la Commission des droits de la personne. Cet organisme cumule les deux mandats: la médiation et la poursuite judiciaire. Dans un premier temps, on tente d'amener les parties à s'entendre et si l'on ne peut pas y parvenir une poursuite est prise avec la permission de la victime, devant la Cour Supérieure: il n'y a donc qu'une seule enquête. Mais compte tenu que la médiation est beaucoup plus souple et moins formelle que l'enquête judiciaire, les données recueillies lors de la médiation ne peuvent pas être utilisées dans les procédures judiciaires. À cause de ce problème majeur, la Commission a dû refaire ses règles de pratique.

Essayer d'intégrer les deux mandats à la même structure implique d'avoir des règles de pratique beaucoup plus strictes pour les enquêtes et de reprendre formellement la cueillette des données. Il faut une vision claire des rôles et des missions respectives de la médiation et du quasi-judiciaire. Il y a par conséquent une certaine lourdeur et un coût de structure à payer.

Il y a d'autres dangers aussi à intégrer les deux mandats pour une raison d'économie. La philosophie et la psychologie de fonctionnement de la médiation ne sont pas du tout les mêmes que celles de la poursuite judiciaire. Il est difficile d'avoir une personne qui a à la fois la rigueur du maniement judiciaire ou quasi-judiciaire et la souplesse d'esprit pour faire de la médiation. On peut difficilement demander à la même personne de fonctionner dans l'esprit de la médiation et, tout d'un coup, de se retourner à 180 degrés avec la matraque quasi-judiciaire et les règles formelles. Ce n'est pas impossible: des Léonard de Vinci il y en a, mais ça ne court pas les rues.

En somme, dans beaucoup de cas, on a tendance à penser qu'il est préférable d'avoir deux structures distinctes.

□ **Indépendamment des structures, dans quels domaines croyez-vous que la médiation pourrait s'appliquer?**

Il se fait beaucoup de médiation préventive à l'Office des professions. Dans la définition des champs de pratique, il y a plusieurs zones frontières qui donnent lieu à des conflits entre les professions. Un des rôles importants de l'Office, c'est d'amener les groupements professionnels à résoudre leurs conflits à l'interne, plutôt que de brandir la hache de guerre devant les tribunaux.

Dans le domaine des poursuites criminelles, il se fait beaucoup d'efforts pour réduire la lourdeur inhérente au processus judiciaire, particulièrement en ce qui concerne la communication de la preuve. La reconnaissance de certains faits convenue entre les parties permet entre autre de réduire le temps requis par la Cour et de diminuer le nombre de témoins assignés.

Dans le domaine de l'application des lois et des grandes réglementations économiques, sociales et de l'environnement, la médiation est une voie d'avenir. Lorsque quelqu'un enfreint une loi ou un règlement, la voie normale c'est de prendre une poursuite. Il est possible d'en prendre 500 mais pas 100 000. On ne peut pas poursuivre tout le monde, parce que la machine judiciaire n'est plus capable de répondre à la demande. À mon point de vue, on se dirige de plus en plus vers la médiation: rencontrer

l'auteur présumé de l'infraction, connaître quelle difficulté la loi ou la règlementation lui crée et essayer de voir comment il pourrait s'y conformer.

Le développement des lois et de la réglementation cause un problème majeur, celui d'amener les gens à les respecter. Je n'ai aucun doute que la médiation est une des solutions d'avenir.

Actuellement, le gouvernement fédéral investit beaucoup d'efforts en ce sens. Avec environ 500 000 infractions aux lois et aux règlements fédéraux par année, il y a un gros problème de volume. C'est dans le domaine économique que le bât blesse le plus.

La médiation exige aussi des ressources, mais si l'on amène une compagnie à respecter la réglementation, l'effet d'entraînement est massif, collectif et majeur. La médiation peut amener des ajustements aux lois et aux règlements mal adaptés aux réalités de ceux qui les vivent.

□ **Voyez-vous un transfert possible de la médiation dans la gestion?**

Effectivement et je dirais que c'est quotidien. Un sous-ministre peut toujours faire des équilibres budgétaires et garder quand même son monde heureux, mais la grande difficulté, c'est d'amener les gens à se parler. Souvent des cloisons existent entre les directions, alors que les dossiers sont très largement inter-directionnels. Fondamentalement le sous-ministre a un rôle de médiateur, non seulement pour amener les parties ensemble dans le sens de la conciliation, mais aussi pour être au-dessus de la pile et avoir l'imagination qu'il faut pour trouver des solutions pratiques.

L'infrastructure administrative est énorme: souvent pour des raisons en soi légitimes, les dossiers bloquent et il faut de l'imagination pour trouver des solutions. À mon avis, ce qui manque le plus, c'est cette capacité de trouver des solutions inédites, entre autres dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières. Dans le cas d'un travail où l'on doit appliquer quotidiennement des normes et des procédures, on n'a pas le choix, si on ne les respecte pas on se fait taper sur les doigts. C'est un *gros plus* d'avoir des personnes qui ont à la fois la faculté de se plier aux procédures et

qui sont aussi capables de s'élever un peu au-dessus, tout en restant à l'intérieur de la légalité des règles et des procédures. C'est fondamental, c'est le quotidien de l'administration. Il faut donc être capable de bien comprendre les objectifs poursuivis et de trouver d'autres voies pour les atteindre que celles qui sont proposées et qui engagent souvent des sommes d'argent assez importantes.

Souvent aussi, on fait de l'administration par les lois. S'il y a un problème administratif, on modifie la loi ou le règlement, alors qu'il serait possible de contourner la contrainte administrative.

En somme, on exigera de plus en plus des gestionnaires des qualités qu'on retrouve à la base de la médiation prise dans son sens le plus large.

Collection
« Innovation et administration publique »

DÉJÀ PARUS

N° 1 novembre 1985	La gestion des ressources humaines au ministère de l'Éducation (*épuisé*)
N° 2 février 1986	Le programme de motivation, de productivité et de performance à la Société immobilière du Québec
N° 3 mai 1986	L'accroissement de la productivité et l'amélioration des services à la clientèle à la CARRA (*épuisé*)
N° 4 novembre 1986	L'évaluation de programme — Son implantation dans trois ministères Justice — MMSR — MSSS
N° 5 mars 1986	Le programme *Contact Plus* au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu
N° 6 septembre 1987	Médiation et administration publique

À PARAÎTRE

N° 7	La planification stratégique

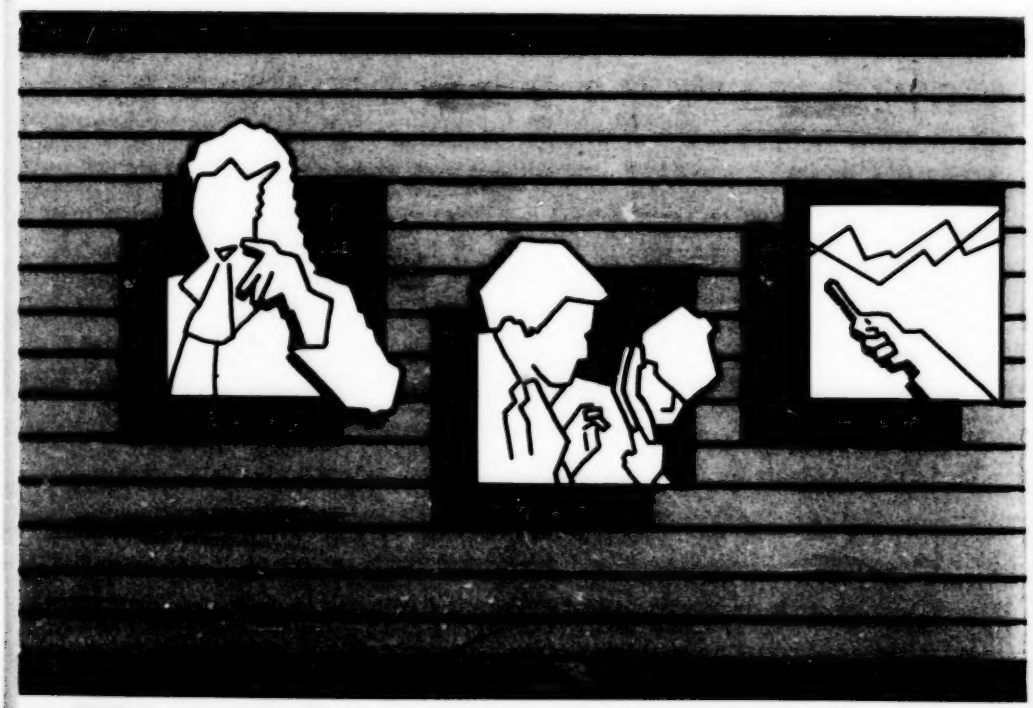
On peut obtenir des exemplaires de ces brochures en s'adressant au

Conseil du trésor
Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public
Édifice « G », Aile Conroy, 3e étage
1052, rue Conroy, Québec G1R 5E6

Téléphone: (418) 643-1946 ou 643-6615

La collection « Innovation et administration publique » est consacrée à la diffusion de monographies sur des innovations, sur des réalisations significatives dans l'administration publique. Ces monographies constituent des témoignages sur la recherche de l'excellence qui anime les acteurs de la gestion gouvernementale.

Parce qu'elles sont en constante évolution et qu'elles n'ont pas encore produit tous leurs fruits, ces innovations ne se présentent pas comme des modèles. Elles n'en constituent pas moins une source d'inspiration pour ceux et celles qui sont à la recherche de nouvelles façons de faire pour rendre l'administration publique encore plus productive et plus efficace.



Gouvernement du Québec
Conseil du trésor
Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public